

浅析人民监督员制度的完善

苏啸鸣

指导教师：
刘学敏副教授

厦门大学

学校编码：10384

学号：X2005120146

分类号_____密级_____

UDC_____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

浅析人民监督员制度的完善

Brief analysis of the perfection of the
People's Supervisor System

苏 啸 鸣

指导教师姓名： 刘学敏 副教授

专 业 名 称： 法 律 硕 士

论文提交日期： 2009 年 4 月

论文答辩时间： 2009 年 月

学位授予日期： 2009 年 月

答辩委员会主席：_____

评 阅 人：_____

2009 年 4 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

内 容 摘 要

人民监督员制度，是检察机关根据机关、社会团体、企事业单位和基层组织的民主推荐，从社会各界中选择若干名符合条件的人员担任人民监督员，按照一定的程序对查办职务犯罪工作进行外部监督的制度。推行该制度的目的，是为了进一步完善检察机关直接立案侦查案件的外部监督机制，从制度上保证职务犯罪侦查权和起诉权的正确行使。它是我国检察机关在直接受理的案件中自觉接受监督、提高办案质量和促进公正执法的一项重要改革举措。

近年来，在司法体制改革过程中，学界和实务界时常有学者提出了否定检察机关职务犯罪侦查权的观点，理由是职务犯罪侦查权使检察机关的权力过于强大，无人监督也无法监督。不可否认，原有的对职务犯罪侦查权的外部监督制约机制确实存在监督环节上的空白。人民监督员制度的实施有效填补了这一空白，进一步健全了对检察权的外部监督制约机制，从程序上实现了外部监督的经常化、制度化，促使检察机关更加公平、公正地行使自侦权，彰显了司法程序的正义性、正当性。

本文通过概述人民监督员制度的基本内容，在对人民监督员制度进行法理分析的基础上，深入比较人民监督员制度与相关制度异同，选择若干人民监督员制度争议问题进行探讨，并就完善人民监督员制度提出基本设想。全文共分四章：第一章人民监督员制度概述；第二章人民监督员制度的法理分析，阐述其存在的合理性、重要性和法律特征；第三章人民监督员制度与相关制度比较研究，深入比较其与人大监督、人民陪审员制度、廉政监督员制度的异同；第四章如何完善人民监督员制度，主要探讨在人民监督员的选任机制，监督范围和监督效力三个方面的争议问题，并提出自己的观点，同时提出完善人民监督员制度的几点思考。

关 键 词：人民监督员 职务犯罪 侦查监督

厦门大学博硕士论文摘要库

ABSTRACT

The people's supervisor system is prosecuting authority selecting the people's supervisors, who are conforming to the prescribed conditions, in different sectors of society according to the democratic recommendation by organ, social group, enterprise and public institution and primary-level organizations; supervising investigation on corruption crimes externally by fulfilling certain procedures. The purpose of this system is to further improve the external supervision when prosecuting authority starts report of placing a case on file, ensure the proper implementation of investigating power and title to sue. It's a very important reform initiative to consciously accept the oversight, improve the work quality of case handling and make the law enforcement fairer by the prosecuting authority in our country, when they accept cases directly.

In recent years, during the reforming of judicial structure, some scholars presented the view of denying the investigation power in the corruption crimes in educational and practical circles from time to time. Their reasons is that the investigation power in the corruption crimes makes the power of the prosecuting authority too powerful, no one can supervise it and no way to supervise it. It's undeniable that there is supervision blank space in the original external oversight mechanism in the investigation of the corruption crimes. And the people's supervisor system fills the blank, completes the restraint mechanism in the external oversight of the prosecutorial power, realizes the systemization and regularization of the external oversight, makes the fairer enforcement of the self-investigation power by the prosecuting authority, and demonstrates the justice and legitimacy of the judicial practice.

This article compares the system of the people's supervisor and other systems, research some disputes of this system, and present some suggestion by summarizing the content of the people's supervisor system and analyzing the legal principle. There are four chapters, Chapter 1 is the Summary of the people's supervisor system; Chapter 2 is analyzing the legal principle of the people's supervisor system, revealing it's rationality, importance and legal characteristics; Chapter 3 is the comparison study

目 录

前 言	1
第一章 人民监督员制度概述	3
第一节 人民监督员制度的产生和发展	3
第二节 人民监督员制度的具体内容	8
第二章 人民监督员制度的法理分析	12
第一节 人民监督员制度存在的合理性	12
第二节 人民监督员制度存在的重要性	14
第三节 人民监督员制度的法律特征	17
第三章 人民监督员制度与相关制度的比较研究	20
第一节 人民监督员监督与人大监督的比较	20
第二节 人民监督员制度与人民陪审员制度比较	24
第三节 人民监督员制度与廉政监督员制度比较	27
第四章 如何完善人民监督员制度	29
第一节 人民监督员制度的若干争议	29
第二节 完善人民监督员制度的几点思考	34
结 语	40
参考文献	41

厦门大学博硕士论文摘要库

CONTENTS

Preface	1
Chapter 1 Summary of the people's supervisor system	3
Subchapter 1 The origin and development of the people's supervisor system	3
Subchapter 2 The details of the people's supervisor system	8
Chapter 2 Analyze the legal principle of the people's supervisor system	12
Subchapter 1 The rationality of the existence of the people's supervisor system	12
Subchapter 2 The importance of the existence of the people's supervisor system	14
Subchapter 3 The legal characteristics of the people's supervisor system	17
Chapter 3 Comparative study of the people's supervisor system and other relative systems	20
Subchapter 1 Comparison of the oversight of the people's supervisor VS the oversight of National People's Congress	20
Subchapter 2 Comparison of the people's supervisor system VS People's assessor system	24
Subchapter 3 Comparison of the people's supervisor system VS honest and clean politics supervisor system	27
Chapter 4 How to improve the perfection of the people's supervisor system	29
Subchapter 1 Several argument of the people's supervisor system	29
Subchapter 2 Some implications of the perfection of the people's supervisor system	34
Conclusion	40
Bibliography	41

厦门大学博硕士论文摘要库

前 言

我国法律规定，贪污贿赂犯罪、国家工作人员的渎职犯罪和国家机关工作人员利用职权实施的非法拘禁、刑讯逼供、报复陷害、非法搜查等侵犯公民人身和民主权利的犯罪，由人民检察院直接受理立案侦查、提起公诉。多年来，检察机关始终把查办职务犯罪摆在突出位置，为强化法律监督，促进党风廉政建设作出了重要贡献。近年来，在司法体制改革过程中，学界和实务界时常有学者提出了否定检察机关职务犯罪侦查权的观点，理由是“职务犯罪侦查权使检察机关的权力过于强大，无人监督也无法监督。”^①笔者认为，“检察机关办理案件没有监督”的说法并不准确。因为就内部监督而言，检察机关自身有内部监督机制，而且在提高办案质量、保障正确行使检察权方面也发挥了重要的监督制约作用；就外部监督而论，包括人大作为权力机关对检察机关的执法活动实行法律监督，新闻媒体、社会各界、人民群众对检察机关办案活动进行社会监督。笔者同时也承认，仅有内部监督和自律，没有他律是不够的，而现有的对检察院侦查权的外部制约方式难以发挥有效的监督制约作用。具体来说，人民代表大会的监督很难落实到具体的日常侦查活动和个案监督上，而作为社会监督一部分的舆论监督、群众监督，受到客观条件的限制其监督作用往往带有一定的滞后性，在对检察机关自侦案件的外部监督上，确实存在监督环节上的空白。这个存在监督空白的环节，也是检察机关办案中容易影响到甚至损害到被害人、犯罪嫌疑人、被告人的合法权益的环节。对此，改革和完善现行检察监督制约机制、弥补监督环节上的空白就成为当前理论界和实务界亟需解决的问题。为探索建立对检察机关查办职务犯罪案件工作的有效外部监督机制，促进依法正确行使检察权，最高人民检察院（下文中简称“高检院”）报告全国人大常委会并经中央同意，于2003年10月决定在山东、天津、湖北、福建等10个省、自治区、直辖市检察机关试行人民监督员制度。2004年10月1日，报经中央批准，在全国各省、自治区、直辖市检察机关全面展开试点。人民监督员制度是检察机关根据机关、社会团体、企事业单位和基层组织的民主推荐，从社会各界中选择若干名符合规定条件的人员担任人民

① 夏邦.关于检察院体制存废的讨论[J].法学.1999,(7): 47.

监督员,按照一定的程序对查办职务犯罪工作进行外部监督的制度。推行该制度的目的,是为了进一步完善检察机关直接立案侦查案件的外部监督机制,从制度上保证职务犯罪侦查权和起诉权的正确行使,是我国检察机关在直接受理的案件中自觉接受监督、提高办案质量和促进公正执法的一项重要改革举措。人民监督员制度进一步健全了对检察权的外部监督制约机制,从程序上实现了外部监督的经常化、制度化,促使检察机关更加公平、公正地行使自侦权,彰显了司法程序的正义性、正当性。

本文通过概述人民监督员制度的产生和发展,监督范围,人民监督员的选任和监督机制等基本内容,分析人民监督员制度存在的合理性、重要性及其基本特征,对人民监督员制度与人大监督制度、人民陪审员制度、廉政监督员制度进行深入的比较研究,探讨人民监督员制度实行中存在争议的若干问题,并对进一步完善人民监督员制度提出基本设想,以期对人民监督员制度今后的不断发展和完善有所裨益。

第一章 人民监督员制度概述

第一节 人民监督员制度的产生和发展

一、人民监督员制度的产生背景

任何一个制度的形成与发展都有其产生的土壤与环境。人民监督员制度主要产生于以下社会背景的孕育。

（一）对检察机关职务犯罪侦查权的监督需要

我国《宪法》规定：“人民检察院是国家的法律监督机关。”《人民检察院组织法》第1章第5条又对此作了进一步规定，明确赋予人民检察院对公安机关的侦查活动、法院的审判活动、监所的监管活动是否合法实行法律监督的权力；“对于直接受理的刑事案件，进行侦查”的权力。由此可见，检察机关在刑事诉讼中，既担负着对公安机关、法院执法活动的法律监督职能，又肩负着直接侦查职务犯罪、决定逮捕、起诉的任务。多年来，检察机关通过行使检察权，对国家机关、国有企业、事业单位及其工作人员是否遵守宪法和法律实行监督，保障宪法和法律的正确统一实施、维护社会稳定、特别是通过惩治职务犯罪促进反腐败和党风廉政建设等方面都发挥了积极作用。在现行的法律框架下，检察机关作为法律监督机关，具有通过行使批捕权、抗诉权兼有防范法院恣意行使审判权和节制公安机关滥用侦查权利的外部制约功能。其自身基于宪法法律赋予的职务犯罪侦查权而作出的立案侦查、撤销案件、采取强制措施、决定不起诉、提起公诉等处理决定，却是没有外在监督的情况下由检察机关自身决定，缺乏其他平行的执法主体的外部制约，容易导致职权行使不当甚至职权滥用。因此，在司法体制改革过程中，学界和实务界时常有学者提出了否定检察机关职务犯罪侦查权的观点，理由是“职务犯罪侦查权使检察机关的权力过于强大，无人监督也无法监督。”^①虽然，“检察机关办理案件没有监督”的说法并不准确。因为就内部监督而言，检察机关自身有内部监督机制，近年来，也采取了一系列有效措施不断进行完善，在提高

^① 夏邦.关于检察院体制存废的讨论[J].法学.1999,(7): 47.

办案质量和保障正确行使检察权起了重要的制约作用。就外部监督而论，人大作为权力机关对检察机关的执法活动实行法律监督，新闻媒体、社会各界、人民群众对检察机关办案活动进行社会监督。

笔者并不否认无论是检察机关内部监督机制或是其他的外部监督制约机制均无法发挥充分的作用。首先，检察机关的内部监督机制，主要通过检察委员会对案件的集体监督、上级检察机关对下级检察机关的级别监督来实现。但毕竟仍属于自己监督自己的同体监督范畴，内部制约和监督难以产生预期的效果。就好比一个人他既是运动员，又是裁判员，按照公平原则在制度上有局限性。其次人民代表大会对检察工作的监督，又很难体现到具体的日常侦查活动和个案监督上，主要采取听取和审议报告的形式，主要是对检察机关工作的总体监督，而不涉及对每一个职务犯罪侦查案件中是否应当立案而不立案，是否应当起诉而撤案或不起诉，以及侦查人员是否有刑讯逼供等违法行为进行监督。即使对重大案件进行个案监督，也不能直接启动纠错程序。三是其他社会监督形式如舆论监督、群众监督，由于受到客观条件的限制，对检察权的监督制约又往往滞后于执法活动的进程。

20 世纪 90 年代随着检察改革日益深入，检察工作机制日趋完善和健全，包括检察人员在内的许多法律工作者越来越认识到，检察机关在查办职务犯罪案件工作中自行侦查、决定撤案、起诉和不起诉，许多环节缺乏有效的外部监督和制约，有违程序正义的原则和精神。要保证检察机关职务犯罪侦查权行使的各个办案环节得到有效的监督制约，除了检察机关自身加大内部监督制约力度，自觉接受党和人大的监督、社会监督等外部监督外，还必须基于侦查权行使过程中存在监督空白的环节建立起一项有效的外部监督机制，从而回答了“监督者如何接受监督”的司法难题，提供一条有效解决社会各界反映强烈的检察机关职务案件侦查权外部监督不力的问题，进而保证自侦案件侦查权的正确行使，防止检察权的滥用，促进社会公平和正义的实现。人民监督员制度的推行，便是弥补这方面程序缺陷的一个有益探索。

（二）公民参与司法的世界潮流

从世界范围来讲，虽然各国的社会背景、法制发展史、文化传统等方面各不相同，但公民参与司法所具有的司法民主性、公正性、人权价值、权力制约等理

念和价值是相同的，公民通过参与司法，使国家的司法活动更体现民意，通过参与司法活动这种形式，使公民在更广泛的领域内参与国家管理活动。同时一般公民追求的公平正义与司法机关追求的法律上的公平正义是不同的，通过公民参与司法可以使更多的人理解法律精神，宣传法制，实现全社会的稳定。因此，公民参与司法已经成为现代民主法治国家的特征之一，也是许多国家司法制度改革追求的目标，都对加大公民参与力度进行了有益的探索，在这方面的做法很多，如英美法系的大陪审团制度、大陆法系的参审制、日本的检察审查会等。我国近年来也采取了许多司法改革措施，改进和强化公民参与司法。如完善人民陪审员制度、实行公民协助社区矫正制度以及涉法上访案件处理的听证制度等。尤其是全国人大常委会于 2004 年 8 月 28 日通过《关于完善人民陪审员制度的决定》，进一步增强和规范了公民参与司法机制。人民监督员制度也是检察机关在建立公民参与司法工作机制的重要尝试。人民监督员凭借朴素的社会正义感、公平感，根据自身的社会经验以及对法律的了解对案件处理作出判断，与检察官的职业判断相结合，对检察机关职务犯罪侦查权的行使直接行使监督权，有利于克服职业司法人员对法律的“垄断”，实现司法公正与社会正义、法律效果与社会效果的有机统一。

（三）深化检务公开工作的要求

上世纪 80 年代以来，检察机关始终注重检务公开工作的开展，通过加大宣传力度和增加执法透明度，使人们对检察机关的性质、职能、办案程序等等逐渐由不了解而了解和理解。随着公民法律意识的增强，人们对检务公开内容的广度和深度提出更高的要求，知识性的介绍已难以满足人们的需求。适应这一形势，检察机关将检务公开的重点转向检察工作的决策和工作运行过程，在不违反法律规定的情况下尽可能地公开检察机关的执法活动。如普遍推行了诉讼参与人权利义务告知书制度、不起诉案件的公开审查制度、涉法上访案件听证制度等。人民监督员制度是检察机关在更高和更深层面上深化检务公开的一个重要体现，它将检察机关直接受理侦查案件易发、多发问题的部位和环节置于人民监督员的监督之下，使检察工作的透明度进一步增强，这不仅有利于保证检察权特别是职务犯罪侦查权的正确行使，也可以有效地消除人们对检察院公正执法的担忧和误解，提升社会对检察机关的信任度，优化检察机关的执法环境。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库